联合国 S/PV.8822



安全理事会

第七十六年

临时逐字记录

第八八二二次会议

2021年7月16日星期五上午10时举行

纽约

主席：	勒德里昂先生	（法国）
	中国	戴兵先生
	爱沙尼亚	于尔根松先生
	印度	什林格拉先生
	爱尔兰	弗林先生
	肯尼亚	奥马莫先生
	墨西哥	卡绍冯先生
	尼日尔	阿巴里先生
	挪威	尤尔女士
	俄罗斯联邦	库兹明先生
	圣文森特和格林纳丁斯	金女士
	突尼斯	杰兰迪先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	吴百纳女爵士
	美利坚合众国	托马斯-格林菲尔德夫人
	越南	邓先生

议程项目

武装冲突中保护平民

保护人道主义空间

2021年7月1日常驻联合国代表给秘书长的信（S/2021/618）

21-19357 (C)







上午10时05分开会。

通过议程

议程通过。

武装突中保护平民

保护人道主义空间

2021年7月1日法国常驻联合国代表给秘书长的信(S/2021/618)

主席(*以法语发言*)：我谨热烈欢迎常务副秘书长、各位部长以及安全理事会会议厅内的其他与会代表。他们今天的出席凸显出我们当前所讨论主题的重要性。

根据安理会暂行议事规则第39条，我邀请以下通报人参加本次会议：红十字国际委员会总干事罗伯特·马尔迪尼先生和消除饥饿行动宣传事务代表主任露西尔·格罗让女士。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

我谨提请安理会成员注意文件S/2021/618，其中载有2021年7月1日法国常驻联合国代表给秘书长的信，信中转递了关于所审议项目的概念说明。

我现在请常务副秘书长发言。

常务副秘书长(*以英语发言*)：我谨带来秘书长的问候，我今天代表他发言。

当前，世界各地的人道主义危机出现流血激增。冲突地区的平民付出的代价最高。在埃塞俄比亚的提格雷地区，过去几个月我们听到了关于处决平民、任意逮捕和拘留、对儿童的性暴力以及大规模强迫流离失所的可信报告。

在阿富汗，仅6月份的一周内，凶残的袭击就造成至少24名平民死亡，其中包括5名卫生工作者。与去年相比，今年第一季度平民伤亡人数增加了29%。女性伤亡人数增加了37%。

在也门，平均每天至少有五名平民丧生或受伤。两千万人急需人道主义援助，500万人面临饥荒。本应是安全避难所的学校和医院也未能幸免。数十名阿富汗女学生在今年最令人痛心的一起袭击死伤。上个月对叙利亚北部最大医院之一的希法医院的袭击造成19名平民死亡，其中包括3名儿童。据报道，一枚导弹击中了急诊室，另一枚落在了产房中。

我们从未遇到过这种情况。人道主义需求规模从未如此之大。仅在今年，联合国和我们的伙伴正力争向1.6亿人提供援助，这是有史以来的最高数字。由于对人道主义和医务人员的一波波冷血袭击以及对人道主义空间实施的日益严格的限制，这场人道主义危机飓风变得更加严重。秘书长敦促安理会立即采取强有力行动，支持其关于保护平民、保护人道主义和医护人员以及保护人道主义空间的多项决议。

三周前，为无国界医生组织工作的人道主义援助工作者约汉尼斯·哈勒弗姆、玛丽亚·埃尔南德斯和特德罗斯·格布雷马里亚姆在在提格雷遭残忍杀害。这只不过是2020年11月冲突开始以来提格雷一系列袭击中的最新一起，这些袭击已经造成12名援助工作者死亡。更多人遭到恐吓、骚扰和拘留。

2001年以来，世界各地影响人道主义组织的安全事件增加了十倍。此类事件包括枪击、人身攻击和性侵犯、绑架和袭击。

安理会通过具有里程碑意义的第2286（2016）号决议，呼吁制止攻击医疗保健系统行为不受惩罚现象已有五年，这期间医务人员和病人遭受了数千起攻击。据世界卫生组织记录，2021年迄今为止在14个冲突地区发生了568起影响提供医疗服务的事件。这已导致114名医务人员和患者死亡。这些袭击包括枪击、炮击、威胁、拆除设备和使医疗设施军事化。

与此同时，向有需要的人提供急需的人道主义援助变得越来越困难。6月下旬以来，只有一个援助

车队得以进入提格雷，当地估计有200万人流离失所，520万人需要人道主义援助。第二个车队正在路上。

在阿富汗，援助工作者，特别是妇女，面临越来越多的攻击、骚扰和对其工作的干涉。

在也门，仅今年前两个月，就发生了350多起与限制人道主义组织、人员和货物相关的事件。

我们的人道主义机构经常与破坏或完全拒绝其工作的国家政府或冲突当事方谈判。我们都非常熟悉他们使用的许多策略，从限制人道主义工作人员和物资的流动到漫长的签证和海关手续、检查站的拖延以及对人道主义物资的高额税费，不一而足。

尽管各国政府可以建立以交付人道主义援助为中心的系统，但关键是这些系统必须支持援助，而非阻碍援助。

同样，每个国家都需要采取行动打击恐怖主义。但是，每个国家也有责任确保其反恐努力不损害人道主义行动。人道主义组织报告说，有人越来越频繁地企图对它们选择受益者或合作伙伴横加干涉。与非国家武装团体谈判的组织面临越来越大的压力，而这种谈判是公正的人道主义行动的一个基本要素。一些反恐立法甚至可能将人道主义和医疗活动定为犯罪。相反，政治和军事行为体可能将人道主义援助描述为反恐议程的一部分。所有这些做法都将人道主义行动政治化，削弱了社区和冲突各方的信任，并最终限制了人道主义组织提供援助的能力。

保护人道主义空间的最佳方式是结束暴力和冲突。这就是秘书长呼吁全球停火以集中关注我们的共同敌人:冠状病毒病(COVID-19)大流行背后的想法。联合国在世界各地参与艰难的谈判，以实现持久停火和建设可持续和平。与此同时，拯救生命的人道主义援助需要继续下去，人道主义组织正在为保护人道主义空间做出巨大努力。它们加强安全系统，改进尽职调查，以降低援助物资被盗或转用的风险。它们投资于冲突分析，以改善人道主义援助准入，它们正在与冲突各方谈判，以确保公平地向有需要的人提供援助。它们改进了对其人员的培训，并非常注重地方外联和社区参与。

所有这些努力都奏效。人道主义援助从未如此迅速地送达如此多的人手中。人道主义机构及其捐助者应该为此受到高度赞扬。但即便如此，因新冠疫情而剧增的人道主义需求正超过我们满足这些需求的能力。

安全理事会成员有责任尽其所能制止对人道主义人员和资产的袭击，确保和促进对国际人道主义法的尊重，并根据关于保护平民、医疗保健以及人道主义和联合国人员的诸多决议，追究严重侵犯行为的责任。

秘书长认为有四个主要行动领域。

首先，安理会内外都有切实可行的工具来促进更加尊重国际人道主义法。当系统地使用这些工具时，我们就看到结果:例如训练国家军队、制定国家政策框架以及施加外交压力。在没有其它补救办法的情况下，安全理事会有权实施制裁。

维护人道主义空间还要求我们不要模糊军事行动、政治目标和人道主义努力之间的界限。坚持人道主义行动原则——人道、公正、中立和独立，对于与政治、军事、安全和非国家武装团体及其他方面建立信任至关重要。

第二，调查和追责对于防止袭击援助人员行为至关重要。国家当局挂帅，但当它们不能或不愿意采取行动时，包括安理会在内的国际社会可以而且必须利用所有可用的机制。袭击人道主义工作者行为是完全不可接受的，可能构成战争罪。他们应该受到相应的调查和起诉。不受惩罚的行为将会重复。

第三，各国政府必须保护人道主义组织与冲突各方，包括非国家武装团体接触的能力。与这些团体接触的人道主义机构能够更好地通过谈判获得准入，并确立人道主义暂停甚至停火。他们的人员更

安全，他们能够更有效地提供援助。当人道主义机构被视为政治议程的一部分时，就会给其工作人员带来巨大风险，并降低其效力。

第四，反恐措施应该包括保护人道主义空间的明确规定，最大限度地减少对人道主义行动的影响，并确保人道主义工作者和医护人员不会因其工作而受到惩罚。几个会员国根据第2462(2019)号和第2482(2019)号决议通过了这方面的立法。安理会已将人道主义豁免纳入其索马里制裁制度。秘书长敦促其它国家效仿这些良好做法。

第五，安全理事会必须利用其影响力，确保对学校和医院的袭击立即停止，并且这些设施及其人员受到保护。新冠疫情造成的前所未有的卫生保健紧急情况使得保护医疗设施和工作人员比以往任何时候更加重要。会员国应审查和修订军事政策和做法，以确保对医疗服务和学校的保护。它们应该避免并谴责将学校用于军事目的。

秘书长还敦促会员国认可并执行《安全学校宣言》，该宣言旨在保护所有教育机构免受武装冲突的最严重影响。秘书长还呼吁会员国支持红十字会和红新月会运动的“危境中提供医疗保健服务”倡议，该倡议旨在防止和制止针对患者、医护人员、设施和车辆的暴力，并确保在武装冲突和其他紧急情况下安全获得医疗保健服务。

认识到人道主义机构面临的巨大挑战，秘书长已要求即将上任的主管人道主义事务副秘书长任命一名维护人道主义空间和准入问题特别顾问，并加强这方面的人道主义谈判。最终，我们在保护人道主义空间方面的大部分工作是由实地人道主义援助人员在与冲突各方、政府和受影响社区的对话中完成的。国际社会应该对人道主义机构、医护人员和人道主义工作者艰难且往往危险的工作给予充分和坚定的支持。

主席(*以法语发言*):我感谢常务副秘书长的通报。

我现在请马尔迪尼先生发言。

马尔迪尼先生(*以英语发言*):能够就红十字国际委员会(红十字委员会)主要关注的议题亲自在安理会发言，我感到荣幸。我们欢迎法国、欧洲联盟和其他国家给予保护人道主义空间和人道主义工作者问题亟需的关注。

当我们谈论人道主义空间时，我们不是在谈论一个抽象的概念。人道主义空间是有形的:它是监狱、医院、供水网络、营地。但它也是规范性的:它植根于国际人道主义法和原则，旨在产生有效和可持续的影响。

《日内瓦四公约》以及更广泛的国际人道主义法授权开展公正的人道主义行动。这使得武装冲突各方有责任使有需要的人迅速和不受阻碍地获得援助。

准入不仅仅是允许人道主义者工作。这关乎确保受冲突影响的民众和社区能够以安全和有尊严的方式获得他们需要的物资。这要求我们尽可能地靠近他们。准入不是静态的，不能是二元的。准入是由靠近实地的人道主义者通过谈判获得的。出于军事需要，甚至可以拒绝准入。

靠近有需要的人不仅仅是获取准入的关键；也是获取信任的关键。我们从经验中知道，需要以中立和独立的方式工作，以建立前线对面的信任和接受。这有助于促进双方就实际措施，例如伤员后送或遗体移交等措施达成协议。

虽然对什么是人道主义空间可能有不同看法，但毫无疑问，当没有人道主义空间时会发生什么情况。我和其他通报人肯定都近距离看到过这种情况。相信我，情况是极其糟糕的。对于那些最需要保护和援助的人来说，这是一种极度缺乏保护和援助的情况。包括我们自己的同事在内的人道主义工作者正在处于致命的危险之中，其中有太多的人受到创伤、失踪、致残甚至死亡。这才是底线。必须保护人道主义空间，没有例外。这是我们最紧迫的关切。我只想强调三点。

第一是对人道主义援助的政治化和操纵，这一点并不奇怪。援助经常被用来为一些国家和非国家武装团体找理由、使其合法化或帮助它们，以推动它们特定的目标，无论是政治、军事或经济目标。这使人道主义组织受到压力，实际上是在把平民挟为人质，索取赎金。创造和维护人道主义空间的方式是要尊重各国已经一致商定的法律，而不是滥用法律来表明某种政治观点。

第二个令人关切的问题涉及诉诸武装护送。当国家坚持采用武装护送的方式来确保人道主义援助运送人员的安全和安保，结果往往恰恰相反，安全性反而降低了，安保事件却增加了。允许中立和公正的人道主义组织进行独立的需求评估和物资运送至关重要。不得非法拒绝和阻挡人道主义准入，尤其是在民众的基本需求没有得到满足的情况下。正如我们以前说过的那样，安理会内部的分歧，特别是在接触需要人道主义援助的人口方面的分歧，正在加剧前线和当地的痛苦。

第三个令人关切的问题是制裁和反恐措施对人道主义援助的负面影响日益严重。这些措施有多种形式。在基本保障缺失的情况下，它们对人道主义影响都是一样的，即：剥夺或限制受冲突影响的民众获得他们需要的、各方理应为其提供的保护和援助的能力。对红十字委员会而言，这些措施可能会削弱其人员探视被列名的团体所拘押的人员、找回尸体、对武装团体进行国际人道主义法培训以及促进互换被拘押者的能力。虽然这种情况的确切影响可能难以估量，但毫无疑问，在国际人道主义法应该保护人民的时候，他们却在遭受苦难。我们看到一个明显的趋势，即一些国家和捐助方正在将在脆弱或冲突环境中开展业务所涉的风险转移给人道主义和地方行为体。这完全是不可持续的，也是错误的。

这些是我们最关切的一些问题。关于如何解决这些问题，我们对包括安理会成员在内的各国提三点明确的要求。

第一是确保人道主义组织能够与受影响的人口保持近距离接触，并与冲突各方保持持续接触。从实体、数字和规范的角度保护人道主义空间意味着要考虑当地人道主义工作者面临的具体风险和责任。如果他们失去充当紧急响应者或志愿者的能力，平民就会遭受更多的痛苦，空间也会缩小。我们谨借此机会向全世界数百万红十字会和红新月会志愿者所作的不懈努力和牺牲表示敬意。

第二是围绕国际人道主义法的关键原则重新达成共识，并确保这些原则得到遵守和执行。这意味着确保在纽约这里作出的所有承诺在真正重要的时候—在全球各地武装冲突中的检查站和前线都能变成现实。为此，我们必须了解伤害和影响的模式，并找到新的切入点来影响那些参与战斗的人，并找到创新方式，来激励各国和安理会成员自己的武装部队以及盟友、伙伴和代理人改进其行为方式。国际人道主义法和问责制方面的适当培训只是其中的一部分。

第三是通过建立完善的长期人道主义豁免，顾及和缓解反恐措施对人道主义的影响。在今后的决议中，安理会应明确要求各国采取具体的实际措施，为公正的人道主义组织开展工作提供便利。就像在索马里问题上所做的那样，安理会应在制裁制度中制定类似的保护措施。我们知道这是可以做到的。在过去几年里，瑞士、菲律宾、乍得、欧洲联盟和很多其他国家采用了更多的保护性措词，有助于加强对人道主义行动的保障。

我们随时准备指导和支持各国和其他利益攸关方采取切实措施来实现这些目标。在这三个领域采取果断和大胆的行动将证明我们拥有迫切需要的政治意愿，为需要人道主义行动的民众以及提供这些援助的人员提供保护和服务。它将有助于把我们对人类的承诺变成有意义的行动。

主席（*以法语发言*）：我感谢马尔迪尼先生的通报。

我现在请格罗斯让女士发言。

格罗斯让女士（以法语发言）：主席先生，消除饥饿行动及其17个签署组织感谢你今天举行会议，讨论一个比以往任何时候都更加重要的问题。我们希望，这将使安全理事会能够采取具体行动，加强对人道主义空间的保护，并在人道主义空间受到威胁时做出有意义的反应。

当前的人道主义需求是前所未有的。冲突、环境和气候危机、社会不平等以及2019冠状病毒病（COVID-19）大流行的综合影响正在对那些最需要帮助的人构成不成比例的影响，并正在引发一场名副其实的饥饿大流行。面对这种情况，人道主义工作比以往任何时候都更加重要，这涉及到努力拯救人民的生命和确保们受到保护，享有尊严，这是他们的基本权利。

作为遵守公正、中立、独立和人道原则的人道主义组织，我们提供保护和重要援助的人道主义空间正面临前所未有的缩小。我们要说清楚。这种缩小的原因众所周知——各方特别是交战各方普遍蔑视国际人道主义法以及公然将援助工具化，这日益威胁到我们的工作。

安全理事会迄今未能防止或扭转人道主义空间的缩小。本机关的不作为和僵局正在危及弱势民众和帮助他们的人道主义工作者的生命。安理会在感染COVID-19的人数达到1000万人时，才最终商定呼吁全球停火，以便利人道主义工作。

此外，某些冲突多年来一直停留在安理会的议程上。不过，采取的具体行动却寥寥无几，切实危及到人道主义空间。光靠表达“我们感到关切”几个字是不够的。当尊重人道主义空间的要求遭到蔑视时，我们必须坚定、迅速和明确地予以谴责，并随后采取有力措施。不过，我们欢迎第1325(2000)号、第1502(2003)号、第2175(2014)号、第2286(2016)号、第2417(2018)号和最近的第2573(2021)号决议的通过所代表的历史性进展。

与此同时，这些决议似乎仍然没有起到作用。它们遭到国家和冲突方的无视，因为它们相信安全理事会不会跟进决议的执行。这种前后不一的做法危及人的生命和人道主义工作者的工作，并损害安理会的信誉。

安全理事会继续通过决议，却没有考虑到这些决议可能对人道主义活动以及人道主义和医务工作者造成的潜在有害和极其严重的后果。我要特别提到某些反恐措施和制裁制度。这种缺乏一致性的做法鼓励国家和冲突方无视其在人道主义空间方面的义务。

在冲突地区，一些国家和非国家武装行为体阻碍人道主义准入并将其作为一种工具加以利用。同样在这些地区，一些国家将帮助我们工作人员的行为定为刑事犯罪，阻止与冲突方开展对话，并逐渐侵蚀我们的中立性和人道主义空间。关于捐助方，他们对制裁制度和反恐措施的解释也威胁到我们的行动。对我们援助工作的受益方进行强制筛查就是一个最突出的例子，而这是人道主义组织的绝对红线，因为这损害了我们在任何情况下完全根据需要提供公正援助的能力。这些措施削弱了我们的地位和人民对我们的信任，并使我们的工作人员处于危险之中。

在世界各地，对公然违反国际人道主义法不予惩罚的现象普遍存在，正在导致平民、人道主义工作者及其财产受到进一步袭击。令人遗憾的是，能够让我说明最后一点的事件太多了。

下个月将是斯里兰卡穆图尔大屠杀15周年纪念日。那一天，17名消除饥饿行动的人道主义工作者虽然身份已经确认,但仍被排成一排，被迫跪在我们的办公室里，一个接一个地被处决。即使今天，斯里兰卡当局仍然反对任何司法调查。两年前，在尼日利亚，我们的五名同事被杀，我们的一名同事Grace Taku被绑架。Grace仍被囚禁。我们再次呼吁立即释放她。

对人道主义工作人员的一连串悲惨袭击似乎永无止境--在提格雷州对无国界医生组织的袭击、在阿富汗对援助贫困人民组织的袭击、在尼日尔对技

术合作与发展援助机构的袭击。自今年年初以来，已有约191名人道主义工作人员被杀、受伤或被绑架。他们中的大多数是本国人道主义工作者，他们在前线工作，因而面临的风险更大。通常，在极难到达的地区，当地的非政府组织会在场。至关重要的是，他们必须得到向其他人提供的同样的国际支持，以便他们能够克服遇到的风险。

我们的呼吁是明确的--安全理事会必须采取行动，结束这种致命的螺旋式上升。我们呼吁安理会成员重申他们明确支持根据人道主义原则提供援助，同时确保其决定不会阻碍人道主义空间。我们再次呼吁安理会采取系统的人道主义豁免，从而将公正的人道主义工作排除在制裁和反恐措施的范围之外。这种豁免至关重要，因为使我们能够根据人道主义原则，继续安全地提供基本服务，并与冲突各方进行对话，而不必担心被起诉。我们敦促安理会系统地集体谴责侵害平民及医疗和人道主义工作者的罪行。违反国际人道主义法的行为不容忽视。此种行为必须在安理会以及在每个会员国的最高级别予以处理。

打击侵害医疗和人道主义工作人员的罪行不受惩罚的现象必须是安全理事会真正的优先事项。安理会必须系统地要求并支持国家和国际调查，以确保实施此类罪行者不会逍遥法外。

最后，我们欢迎秘书长宣布任命一名保护和加强人道主义空间问题特别顾问。我们准备与特别顾问合作，扭转我刚才提到的灾难性趋势。安全理事会已经表明，只要有集体意愿，就有可能取得进展。全世界数百万人需要前所未有的人道主义保护和援助。安理会应采取果断措施保护人道主义空间，维护我们集体人类的基本原则。

主席(*以法语发言*)：我感谢格罗斯让女士的通报。

我现在以法国欧洲和外交事务部长的身份发言。

三位通报者刚刚描绘了一幅令人极其担忧的图景--人道主义空间空前缩小，情况之严重，以至对国际人道主义法的尊重正在受到破坏，针对人道主义和医务人员的各种袭击事件也在增加。通报者指出，危机地区的平民付出了代价。这特别令人担忧，因为鉴于世界各地危机数量激增，灾难性局势继续恶化，我们从来没有像现在这样迫切需要国际团结。

这就是为什么我们有责任采取行动--最重要的是要提高人们对国际人道主义法的认识，并确保尊重国际人道主义法。安全理事会可以发挥重要作用，提醒卷入冲突的武装部队和非国家团体遵守国际人道主义法原则。我们还必须确保参与维和行动的部队得到适当的训练。我们大家都可以而且应该支持这些努力，将这些职责扩大到国家武装部队及其伙伴。

法国已经参与到萨赫勒地区，我们刚刚通过了一项新的国际人道主义法培训计划，该计划将与致力于解决这些问题的法国政府利益攸关方以及我们的伙伴--武装部队、议员、非政府组织和对这一努力感兴趣的法国公司--合作实施。

采取行动还意味着动员起来，使公正的人道主义工作人员不会仅仅因为他们依照国际人道主义法和人道主义原则开展人道主义工作而受到起诉或定罪。人道主义医务人员在治疗伤员时不应出于与医学无关的原因而有选择性。这种选择性态度与他们的职业道德背道而驰。人道主义医务人员不应该因为治疗和据称“协助战斗人员”而被监禁。同样，根据国际人道主义法为人道主义行动提供资金不应受到银行过度合规的影响，因为银行的这种做法实际上可能会剥夺人道主义工作人员开展工作的可能性。我们通过了第2462(2019)号决议，为解决这一问题铺平了道路。

我们应该继续努力将这些具体关切更好地纳入我们通过的案文。最近对有关刚果民主共和国的制裁制度进行的审查取得了相当大的进展，而又没

有损害该制度的作用。法国再次认为，在国家一级也需要采取行动。因此，我们在法国建立了银行和非政府组织之间的直接沟通渠道，以便建立信任对话，确保这两个部门能够学习更好地相互理解和接触。为了制定良好做法，对银行和非政府组织的指导方针进行了更新。

在法国司法部长的主持下，我们还编写了一份通知，鼓励检察官办公室在适用反恐刑事立法时考虑到人道主义工作者工作的特殊性。文本规定，不能因仅仅向存在恐怖主义团体的地区的平民提供公正的医疗或人道主义援助而受到惩罚。我们还根据国际人道主义法和人道主义原则，明确表示支持不歧视人道主义非政府组织提供的人道主义援助的预定最终受益者这一原则。我们目前正在评估这些原则的法律影响。

采取行动还包括保护人道主义工作者。我们必须坚决打击侵害人道主义工作人员的犯罪行为和袭击不受惩罚的现象，以阻止此类袭击。我们必须更频繁地惩罚袭击人道主义和医务人员的实施者和策划者。这意味着制裁制度可以针对那些应对侵害人道主义工作者的罪行负责的人。安理会刚刚在我早些时候提到的有关刚果民主共和国的制度中引入了这一标准。它应该扩展到其他制度。

在国家层面，我们必须展开调查，开始起诉。在法国，将鼓励检察官办公室对它们起诉的罪行寻求最严厉的惩罚。我们准备在这一问题上加强与合作伙伴的国际司法合作。

还必须开辟通向国际刑事司法的道路，因为以人道主义工作人员为目标所实施的罪行属于国际刑事法院的管辖范围。这传达了一个强烈的信息。

最后，采取行动还包括在联合国内部加强预警系统，保护人道主义空间，为此加强人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员公署和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的关键努力。因此，我要感谢常务副秘书长宣布即将任命一名保护和加强人道主义空间问题特别顾问。我们非常期待尽快与特别顾问密切合作。

安理会可以相信法国将继续战斗。我与德国外长于2019年发起了人道主义行动呼吁，我们很自豪能够通过推动这项呼吁作出贡献，目前这项呼吁已有50个签署方。我希望安理会所有成员都能加入这一呼吁。法国明年上半年将担任欧洲联盟轮值主席国，在那期间这将是我们要处理的一个关键问题，因为欧洲作为世界上主要的人道主义捐赠者，在这一问题上负有特殊责任。我们借此机会宣布，我们将在2022年上半年与欧盟委员会共同举办一次欧洲人道主义会议。

我现在恢复行使安理会主席的职能。

我现在请希望发言的安理会成员发言。

我请墨西哥外交部长发言。

卡绍冯先生（墨西哥）（*以西班牙语发言*）：我感谢法国及时召开本次会议，并感谢常务副秘书长阿米纳·穆罕默德先生、罗伯特·马尔迪尼先生和露西尔·格罗让女士所作的通报。我也感谢其他部长和高级官员的出席。

全世界人道主义工作者的工作至关重要，可确保冲突局势中数百万人获得医疗、食物和社会心理援助。他们的工作不仅令人钦佩，而且对建设和平来说也是必要的、甚至是不可或缺的。因此，确保不受阻碍的人道主义准入至关重要。在目前这场尚未结束的疫情中，这一点变得更加明显。今天的主题很广泛，但我将着重谈三点。

首先是不受限制地尊重国际人道主义法规则和追究责任的重要性。在武装冲突中保护没有参与敌对行动者的生命，是国际人道主义法的主要目标。然而，针对人道主义人员的袭击持续存在，在一些区域甚至有所增加。在阿富汗，针对光环信托组织的排雷人员就是这种情况；在提格雷，针对无国界医生组织的工作人员也是这种情况。

墨西哥最强烈地谴责这样的情况，即医务人员和人道主义工作者、以及学校、医院和水处理厂等基础设施和关键平民服务设施，在任何情况下都成为任何行为体恐吓和蓄意攻击的目标。这些行动无疑违反国际人道主义法，构成战争罪，因此，必须作为优先事项进行调查，并惩处应负责任者。

这项责任主要在于国家司法机关。然而，如有必要，并基于补充性原则，安全理事会应考虑是否应按照《罗马规约》的规定，将某些情形移交国际刑事法院管辖。

我要谈的第二点是广泛的制裁和反恐措施对人道主义行动的影响。显然，这些措施对提供人道主义援助产生负面影响。因此，必须更详细地了解制裁的范围，特别是意外后果。

例如，向人道主义组织提供服务并在被视为有风险的国家开展业务的金融机构避免提供服务，以免直接或间接遭受制裁，而直接影响到其运作和最需要其服务的人。在其他情况下，人道主义行为体在运入其运作所需的货物时面临限制，甚至面临罚款和刑事定罪的风险。

这些潜在后果具有所谓的“寒蝉效应”，并抑制人道主义行动。因此，必须采取措施减轻这种影响，并持续努力确保新的制裁不会直接或间接影响人道主义组织的行动。

然而，墨西哥认识到，安全理事会所批准针对袭击医务人员或人道主义工作者的那些人的制裁可以起到威慑作用。在这方面，我们确认通过关于刚果民主共和国的第2582（2021）号决议取得的进展。

我的第三点涉及国家层面的执行。正如墨西哥在不同论坛上所指出的那样，保护人道主义空间的主要挑战不是缺乏规范，而是如何在实践中执行这些规范。

从这个意义上说，继瑞士、德国和墨西哥先前的倡议之后，法国和德国于2019年发起的人道主义行动呼吁是相关的，因为它加强各国在加入国际人道主义法文书时所作的政治承诺。这样，墨西哥履行尊重和确保尊重国际人道主义法的义务，并促请尚未加入的国家加入该倡议。

必须铭记，必须首先在和平时期确立国家行动。在墨西哥，2009年设立的秘书处间国际人道主义法委员会研究并不断审查国家立法，使之符合国际人道主义法的发展情况。该委员会还举办专门课程，宣传我国根据国际人道主义法所承担的义务。

最后，我谨重申，墨西哥支持秘书长呼吁遵守全球停火，并强调我国致力于继续促进保护人道主义空间，以此作为保障国际安全的一个关键因素，同时促进建设和平。人道主义援助不能也不应该受制于政治考虑，因为这关系到人民的生命和福祉。

主席（*以法语发言*）：我现在请肯尼亚共和国内阁外交部长发言。

奥马莫女士（肯尼亚）（*以英语发言*）：让-伊夫·勒德里昂先生阁下，今天上午，我很荣幸与你一道参加会议。主席先生，我感谢你召开本次重要的辩论会。我也感谢常务副秘书长阿米纳·穆罕默德女士阁下代表秘书长参加会议。我感谢红十字国际委员会总干事罗伯特·马尔迪尼先生以及消除饥饿行动宣传事务代表主任露西尔·格罗让女士向我们通报情况并提供重要的信息。我还感谢我们的同事突尼斯和墨西哥两国外交部长出席本次会议。

我们向每一位人道主义工作者致敬。有些人在履行职责的过程中付出生命的代价。我们缅怀他们，并向那些提供服务的人深表谢意。

如果说我们事实上还没有超越危险的临界点，我们已经接近了。人道主义危机正在扩散，需要援助的人数也在增加。此外，人道主义危机和冲突旷日持久，无法解决。收容大量难民的国家正在承受长期的安全和环境代价，这种代价是不可持续的，对其稳定也是危险的。与此同时，捐助方的财政资源远远落后于人道主义需求。最后，人道主义工作人员在世界许多地区履行重要职责时，日益面临

暴力和伤害的威胁。如果要使多边制度适于实现目的，而不是疲于应对而到了崩溃的地步，我们就必须改变方向。请允许我介绍肯尼亚代表团提出的四项建议，供成员们审议。

首先，冲突各方必须遵守《1949年日内瓦公约》所商定而且安全理事会多项决议阐明的基本人道主义义务。

第二，人道主义干预应该是暂时的，而不是冲突所造成几乎永久的结果。安全理事会获得授权和权力，以鼓励、激励和执行政治解决办法，迅速实现停火、对话、和解和冲突后重建。安理会需要加大力度，与非洲联盟等积极参与的区域组织合作。这种合作应扩大到维持和平任务、制裁和声明，以便这些任务、制裁和声明切合实际、可以实现，并能适应具体的政治环境。

第三，所有国家都负有人道主义义务，但只有少数国家、尤其是收容大量难民的国家承担了人道主义危机的大部分负担。那些绝望和遭受苦难的难民逃往的国家本身在政治和经济上也很脆弱，环境也是如此，治理也很薄弱。因此，如果要这些国家履行人道主义义务，许多国家可能会濒临崩溃的边缘。

因此，我们必须建立一个分担负担和责任的新的全球基础设施，以保护人道主义空间。作为一个几十年来收容了世界上最大量难民人口之一的国家，我们甚为感激的是，人道主义组织获得了财政援助。但是，现在是时候让负担分摊的范围超越资金援助的范畴了。

我们正在寻求真正分担责任，包括由许多国家合作解决或实际收容难民人口。我们还在考虑以第三方方式解决难民问题，加快作出政治努力，迅速解决冲突，并作出协调一致的努力，在原籍国为难民建立安全庇护所，让他们能够安全返回家园，继续有所作为的生活。我们在这方面需要新的思维。

第四，人道主义界及其多边、国家和民间社会机构网络也必须做更多工作来保护人道主义空间。人道主义行为体一直对某些情况下反恐措施对人道主义行动的影响表示关切，担心与被列为恐怖主义实体的非国家武装行为体接触或交往而承担刑事责任。虽然安全理事会已作出努力，尽量减少其反恐和制裁决议对人道主义行动的影响，但紧张关系依然存在。

人道主义空间越是被用来筹集资金、伪装特工、招募战斗人员和利用人盾，就越会引起安全机构的注意。至关重要的是，人道主义行为体必须积极寻找与安全机构进行有效合作的新途径。

在金融系统和许多其他领域中，顾及关键的安全需求正成为业务活动的正常组成部分。人道主义行为体在保护其供应链和过程不受各方、特别是恐怖分子的渗透和利用方面可以加大创新力度，更加有所作为。如果亟需的人道主义援助被恐怖分子利用，就可能成为人类苦难的主要来源。

最后，过去几十年来，发生了放松管制和市场驱动的外包等现象，我们看到了经济增长率不断上升。但是，我们也看到一些国家的复原力较差，应对重大危机的能力较弱。可以肯定的是，未来还有许多未知和不可预知的危险。这些危险越大，对各国的能力和资源的要求就越高。各国需要做好准备，发展抗逆力，并相互合作。这意味着我们必须做的不仅仅是追求良好的治理。我期待着联合国牵头，就如何发起一个新的全球范例展开充满活力的对话，寻求更有能力的国家，以便能够从这些国家的力量中承担起政治责任。

现状是不可持续的。如果大家都同意这个评估，我们就能够妥善解决这个问题。我欢迎所有国家与肯尼亚以及安全理事会以外的其他国家和机构合作，建立起一个分担负担和责任的新架构，确保我们积极寻求的人道主义空间得到维护，造福于所有人。

主席(*以法语发言*)：我现在请突尼斯外交、移民和侨民部长发言。

杰兰迪先生（突尼斯）（*以阿拉伯语发言*）：首先，我要欢迎我的朋友勒德里昂先生，并通过他感谢法兰西共和国召开本次关于保护人道主义空间的重要而特别的会议。这是在落实2019年人道主义行动呼吁方面向前迈出的新的一步，这项联合倡议是法国和德国提出的，突尼斯和其他50个国家已经加入该项倡议，我们感谢法国和德国提出该倡议。

我还要感谢阿米纳·穆罕默德常务副秘书长、红十字国际委员会总干事马尔迪尼先生以及倡导消除饥饿行动组织副主任Lucile Grosjean女士所作的重要通报。我还要欢迎肯尼亚内阁外交部长蕾切尔·奥马莫女士和墨西哥外交部长参加这次重要会议。

几十年的战争和冲突耗尽了人们的能力和恢复力，特别是在阿拉伯和非洲地区。近年来，很多地区出现了前所未有的人道主义危机。《2021年全球人道主义状况概览》报告说，在全球56个国家，有2.35亿人需要紧急人道主义援助和保护，这创下了新的记录，而2020年报告的数字是1.68亿人。我们应该知道这些数字。该报告将这一数字增加的原因归咎为2019冠状病毒病大流行（COVID-19）的影响、气候影响的加剧、很多其他人道主义障碍以及有新的国家进入紧张和冲突循环。

鉴于数百万人的人道主义苦难在增加，我们还看到人道主义空间正在成为袭击目标，来自政府组织或非政府组织的人道主义工作者正在受到限制。这使面临的挑战成倍增加，需要人道主义援助的人数也在增加。在这方面，人道主义工作者迫切需要能够在当前卫生危机中充分发挥其在救济、救援和援助行动中的作用。不过，我们也看到，他们已成为攻击和严重侵权行为的目标，包括预谋杀人、暴力、绑架、拘留和强迫失踪。这些行为公然违反国际人道法和国际人权法的规定。所有这些侵略行为都受到法律和道德标准的谴责。它们是达到战争罪程度的犯罪，需要接受审判和问责。在这方面，我强调需要根据安全理事会有关决议，确保医务和人道主义工作者安全。

人道主义空间既非只供人道主义工作者使用的空间，也非冲突区和人道主义干预地区内的空间。相反，它是一个代表我们共同人道主义价值观的空间，保护它是一项集体责任。我们需要共同努力，解决我们所面临的人道主义悲剧，同时解决其根源，其中最重要的是需要结束冲突，推动和平解决。，突尼斯再次要求响应秘书长呼吁并按照第2532(2020)号决议，确保全球永久停火。在这方面，我们强调必须加紧努力，结束各种冲突，解决特别是非洲大陆和整个世界的紧张热点。

结束以色列对巴勒斯坦领土的占领仍然是和平和尊重国际人道法的基石。

保护人道主义空间也需要维护人道主义工作的原则和规则，包括人道、独立、中立、公正和人道主义责任原则。这些原则和规则应成为所有组织和人道主义工作者的共同行为守则，使他们能够应对所有危机和包括非政府当事方在内的冲突各方。

要想让人道主义组织的工作更加有效，就必须在它们完全互补和相互协调的框架内确定其特权、工作领域和责任。事实上，在非正常移民方面，我们看到工作重复降低了人道主义工作的有效性，特别是在移民和庇护方面。有时，这给东道国或过境国带来安全、经济和社会挑战，并对人道主义努力产生负面影响。

最后，我们重申，保护人道主义空间需要各国政府、政府组织、非政府组织和民间社会展现更多的团结和有效的协调，以帮助人道主义工作者充分发挥其作用，确保在国内和国际所有层面充分遵守国际人道法的规定。

托马斯-格林菲尔德夫人（美利坚合众国）（*以英语发言*）：我感谢主席国法国将我们召集到一起讨论这一紧迫的问题。我还要感谢副秘书长阿明娜·穆罕默德，总干事马尔迪尼和格罗让代表主任所作令人震撼的发言。

出现了一种令人作呕的新趋势：蓄意以人道主义工作者为袭击目标。今天，我们从通报者那里听

到恐怖的消息，这种袭击十分普遍：袭击医生、援助人员、司机和运送食品、清洁水和药品的人员，以及袭击医院和学校。

人道主义工作者是世界超级英雄。他们手无寸铁进入战区。他们不支持任何冲突中的任何一方。他们自愿冒生命危险，纯粹是为了拯救生命和减轻痛苦。

在我的职业生涯内，我一直在支持他们的工作。我参观难民营，会见人道主义工作者，并亲眼看到他们在做拯救生命的工作。就我个人而言，我只能想象日复一日地做这项艰难而危险的工作一定会面临多大的压力。全世界应该无尽地感谢人道主义工作者。

然而，不知何故，这些英雄正在遭到攻击、绑架，有时甚至被杀害。这些骇人听闻的事件太常见了。就在上个月，来自阿富汗光环信托组织的排雷人员遭到袭击，提格雷州的三名无国界医生组织的援助人员被杀害。今天，我们又听到了很多其他的例子。

同样，这些人道主义行为体没有武装。它们的安全取决于东道国、武装冲突各方、维和人员、社区和会员国。确保这些公正的行为体受到保护是我们的集体责任。我们有责任倾听地方和国家援助人员的声音，积极征求他们的意见，为他们的安保问题采取真正的解决办法。

因此，我们呼吁会员国和冲突各方遵守国际人道法规定的义务，尊重和保护人道主义组织的独立性和中立性。现在该是给予援助人员应有的保护和安保的时候了，这样他们才能够做世界上最重要的工作，即拯救生命和创造生计。

除了援助人员面临的危险之外，人道主义援助准入往往也受到其他限制。叙利亚是最严重的人道主义危机之一，阿萨德政权对运送援助的能力提出了太多的条件和限制。

在委内瑞拉，每三个人中就有一人缺粮，而且世界粮食计划署在很长一段时间内无法为极度饥饿的人提供帮助。我们感到非常欣慰的是，它终于能够开始行动，这是在人道主义援助准入方面取得的一个重大突破。现在是时候奋力向前了。我们呼吁其他国家与美国一道，敦促马杜罗政权与联合国合作，以便本组织能够再次发表一份独立的人道主义需求评估，以支持人道主义应急行动。

在埃塞俄比亚提格雷地区，公路和航空准入以及对运送人道主义援助至关重要的电力、电信、银行服务、活动和燃料供应都被拒绝。这是不合情理的，尤其是在这个让现代世界认识到饥饿灾难的地方。必须允许援助人员在该地区不受阻碍地提供人道主义援助，必须避免可怕的饥荒。

在世界各地的所有人道主义危机中，冠状病毒病使人们更加需要援助人员，也使他们的工作条件变得更加困难。

因此，我们支持秘书长的声明以及安全理事会在第2532（2020）号决议中呼吁全球停火的决心，同时继续开展合法的反恐行动。

最后，正如通报者指出的那样，涉及人道主义援助、制裁和反恐问题的政策往往相互交织。我们必须确保这些政策不会相互冲突，而是相辅相成，不会危及安全。因此，我们支持讨论如何在适用安全理事会制裁的情况下促进人道主义援助，同时努力确保会员国充分遵守国际人道主义法所规定的国际义务。

人道主义工作者代表我们最好的一面，他们应该得到我们的保护——正如马尔迪尼先生所说，没有例外。因此，今天让我们再次承诺保护他们，追究威胁他们的那些人的责任，并确保他们拥有为世界服务所需的空间和资源。

什林拉先生（印度）（*以法语发言*）：首先，我谨感谢法国代表团主动组织这次会议讨论一个重要问题。法国是保护人道主义空间的主要倡导者，这一及时的举措值得我们赞赏。

（以英语发言）

我感谢常务副秘书长阿米纳·穆罕默德女士和红十字国际委员会总干事罗伯特·马尔迪尼先生所作的全面通报。我也感谢消除饥饿行动的露西尔·格罗让女士分享其看法。我还要欢迎肯尼亚、墨西哥和突尼斯三国外交部长出席今天的会议。

当今世界已陷入一系列人道主义危机。其中大多数是武装冲突造成的，武装冲突严重影响了数百万无辜平民的生活。冠状病毒病疫情进一步加剧了这种情况。

虽然我们今天所看到的国际人道主义法起源于近代，但历史上的文明和文化带来了保护非战斗人员和平民的战争规则。

早在现代人道主义法学发展之前，人道主义法原则就已在印度存在。几个世纪来，印度一直遵循达摩或正义行为的道路，并为受迫害者提供庇护。古代印度基于达摩的武装冲突规范建立在人道原则和人道主义规范的基础上，有过许多在冲突期间保护平民的规则。人们高度重视在武装冲突期间区分战斗人员和非战斗人员。在一场正义的战争中，平民不会受到攻击；相反，他们必须受到保护。在这方面，我们谴责昨天杀害印度籍摄影记者丹尼什·西迪基的行为，当时他正在阿富汗坎大哈执行报道任务。我向其遗属表示最诚挚的慰问。

当今世界人道主义局势的复杂性要求安理会给予紧急关注。我们认为，在人道主义危机中提供保护和援助的主要责任在于有关国家及其政府。然而，在提供国际人道主义援助时，必须根据大会第46/182号决议和其他相关决议概述的指导原则，保持不偏不倚。印度依然致力于在应对所有人道主义局势时维护人道、中立、公正与独立的原则。作为《日内瓦四公约》的缔约国，印度的法律框架与支持国际人道主义法原则及其实施完全一致。

我们还认为，尊重《联合国宪章》原则，包括会员国的主权、政治独立和领土完整，应当仍然是安理会所采取所有人道主义行动的基础。安理会必须避免将人道主义工作和卷入冲突的人道主义行为体政治化。人道主义行动不应被当作破坏国家领土完整的手段。我们经常看到，外部行为体将人道主义援助与胁迫性措施联系在一起，想要强行获取其想要的结果。这种行动有可能在实现冲突本身的解决方面适得其反，并可能进一步缩小亟需的人道主义行动或援助的必要空间。

武装冲突局势中针对人道主义工作者的暴力仍然是一个令人严重关切的问题。我向据报在过去一年里丧生的99名人道主义工作者的家属表示慰问。我们强烈谴责对人道主义人员的袭击。会员国必须采取一切措施，执行第2175（2014）号和第2286（2016）号决议，以确保对人道主义人员和行为体的保护。

确保针对严重违反国际人道主义法行为追究责任仍然是我们面临的主要挑战之一。各国必须高度重视解决这一问题。我们必须协助各国当局发展能力，加强其国家法律框架和相关结构，以调查和起诉施害者。

恐怖主义进一步加剧针对人道主义人员的暴力和没有追究责任这两个问题。获得新技术和新兴技术让恐怖团体增强能力，得以阻挠人道主义行动，包括医疗和人道主义机构的安全和不受阻碍的准入。对恐怖主义必须零容忍。

制裁严重违反国际人道主义法，特别是袭击人道主义工作者和医务人员的个人和实体，是安理会检查和制止违法行为的有效工具。我们认为，这些措施应当得到更广泛的区域和国际支持，否则，人道主义危机可能会进一步恶化，人道主义空间可能会缩小。例如，就叙利亚而言，秘书长和人道主义事务协调厅都一再谈到此类措施对实地人道主义行动的影响日益恶化。

最后，我们呼吁各国尊重和遵守《联合国宪章》、国际人道主义法和人道主义原则。仅此就可以防止人道主义空间进一步缩小。印度仍然致力于

与国际社会合作，以有效和全面的方式应对全球人道主义挑战。

吴百纳女爵士（联合王国）（以英语发言）：我感谢常务副秘书长、马尔迪尼总干事和格罗让女士。

对人道主义行动的袭击就是对人类基本价值观的攻击。此类行为是可耻的。它们针对那些试图缓解冲突的工作者，加剧了冲突给人类造成的苦难。

例如，在濒临人为饥荒的提格雷，冲突各方正在阻碍援助的运送，破坏基础设施，并以包括援助人员在内的平民为目标。虽然埃塞俄比亚政府于6月28日宣布人道主义停火值得欢迎，但我们目睹了阻碍提供援助的持续行动。联合王国再次强调，各方必须消除阻碍援助的障碍，保护基础设施，为银行服务提供便利，并允许通信设备进入提格雷。

可悲的是，提格雷并不是独一无二的，也不是一个例外。在阿富汗，医院成为袭击目标。在南苏丹，人道主义物资正遭到破坏。在也门，官僚限制正在耽搁救生援助运送。在这三个国家和其他国家，援助人员都正遭到袭击。

联合王国防止饥荒特使访问了几个国家，呼吁冲突各方遵守国际人道主义法。安理会有责任确保做到这一点。我们欢迎我们上周同意通过第2585(2021)号决议，为继续向叙利亚340万人提供拯救生命的跨境援助提供便利。

我们现在必须共同努力执行相关决议，这些决议规定要对那些违反国际人道主义法者追究责任。这包括加强我们对制裁的使用，同时确保制裁和反恐措施本身不会阻碍援助运送。联合王国正通过三部门小组与非政府组织和银行合作，以寻求以合法、安全和透明的方式确保人道主义援助惠及有需要的人。

当我们努力制止冲突时，国际人道主义法是为了保护平民和他们所依赖的人道主义空间和工作人员。安理会有责任对那些不遵守这些基本原则的人追究责任。

于尔根松先生（爱沙尼亚）(以英语发言)：我高度赞赏常务副秘书长穆罕默德女士、马尔迪尼先生以及格罗让女士的发言。

全球人道主义需求空前高涨，我们必须加大努力帮助最弱势群体。期望不断提高，然而我们提供帮助的能力，尤其是在疫情期间提供帮助的能力却没有跟上。人道主义工作者及其活动日益受到冲突各方的攻击，从而大大降低了向最弱势群体提供援助和保护的可能性。

叙利亚就是人道主义工作者面临危险的一个活生生例子。尽管有消除冲突机制，但对医疗设施的袭击仍在继续。自2014年以来，阿塔里卜外科医院几乎一直遭到炮火袭击。保护医护人员和人道主义工作者以及保持充分和不受阻碍的人道主义准入，仍然是我们的优先任务。我们欢迎上周将跨境人道主义援助授权再延长12个月(见S/PV.8817)。

除了官僚和行政障碍之外，各种行为体也以新冠疫情为借口，限制援助人员的行动，以巩固他们对权力的掌控。他们不太担心伤害或阻碍人道主义工作者所造成的后果，从而形成日趋严重的有罪不罚循环。

爱沙尼亚对当今许多冲突局势中普遍存在的严重违反国际人道主义法和人权法行为不受惩罚现象予以谴责。我们有义务对违反公认准则，包括国际人道主义法和国际人权法的人追究责任。各国需要调查所有罪行，包括影响人道主义工作者和人道主义援助运送的罪行。必须将犯罪者绳之以法。令人无法接受的是，在一些情况下，犯罪者获得奖赏，在政府或更广泛的公共部门担任职务。我们必须非常小心这种“晋升”发出的信号。

如果一个国家不愿意或不能进行必要的有效调查，包括国际刑事法院在内的其他国际机制就必须介入。我们强调安全理事会在将严重罪行案件移交国际刑事法院方面的重要作用。爱沙尼亚赞扬国际

刑事法院和其他国际调查机构在帮助实现追责方面所做的工作。

为了实现追责，我们必须积极主动地对我们的武装部队进行国际人道主义法教育。这应被视为确保遵守和传播常设规则的宝贵工具。因此，应一贯鼓励和支持在部署武装部队之前为其持续提供基本国际人道主义法培训的所有努力。

最后但同样重要的是，安全理事会先前一致同意了第2286(2016)号和第2417(2018)号等决议。我们必须执行这些决议。需要增强人道主义行为体的权能，我们必须支持他们。第2417(2018)号决议使我们有可能根据现行做法，酌情考虑制裁措施。这种定向措施对于追究阻碍人道主义援助运送或分发的个人或实体的责任是必要的。

邓先生（越南）(*以英语发言*)：我感谢常务副秘书长穆罕默德、总干事马尔迪尼以及代表主任格罗让作了有深刻见解的通报。我赞赏主席国法国今天提请安理会注意这一重要议题。

每天，数百万平民首当其冲地受到持续武装冲突的影响。他们面临着获得水、食物、住所、卫生设施和医疗保健等基本服务和生存手段的机会受到损害的悲惨状况。新冠疫情、制裁和反恐措施对满足人道主义需求进程造成进一步压力。据估计，在2021年，有2.35亿平民依靠救生人道主义援助和保护。没有人道主义工作者的支持，他们的苦难必然会更加深重。

虽然援助人员和联合国人员冒着生命危险援助有需要的人，但他们面临广泛和日益增加的安全威胁。从刚果民主共和国到马里再到索马里，援助人员失去了生命，或者面临更多遭绑架、武装抢劫或身体暴力的风险。我们最强烈地谴责这种懦弱和令人发指的袭击和侵犯行为。

我们借此机会感谢人道主义工作者为减轻人民痛苦所表现出的勇气和奉献精神。我们向那些在向有需要的人提供人道主义援助的过程中失去亲人的家庭表示最深切的慰问。

为了确保人道主义工作者的安全，我们必须做许多事情。充分遵守国际人道主义法规定的义务是保护人道主义工作者的强有力预防措施。这是武装冲突各方，包括国家和非国家武装团体义不容辞的责任。这些义务特别包括”区分原则”及避免攻击、毁坏、或致使对于平民生存不可或缺的物体不再可用的义务。必须保护对提供人道主义援助和粮食生产系统至关重要的基础设施。我们欢迎采取措施，将国际人道主义法义务纳入国内框架，并提高武装部队和非国家行为体对其在敌对行动中所承担义务的认识。

袭击人道主义工作者和联合国人员可能构成战争罪。令人不安的是，绝大多数受害者是努力拯救民众的本国人道主义人员。必须妥善处理此类侵权行为，根据《联合国宪章》以及国际法和国内法将肇事者绳之以法。

人道主义行动立足于中立、公正和独立的最高原则。坚持这些原则，是建立信任和赢得东道国族群和武装冲突各方接受的关键，对于保障安全和安保及人道主义准入充分、立即、安全及不受阻碍至关重要。必须充分遵守《宪章》，包括主权和不干涉原则，以及东道国的法律。人道主义组织与东道国之间的接触和对话有助于增进对社会和文化背景的了解，处理人道主义活动方面的各种风险。

重要的是，长期而言，人道主义援助不能取代国家能力的全面建设。保护平民的首要责任在于国家。我们应该尽一切努力提高当地的复原力，减少人道主义需求，解决武装冲突的根本原因。安理会在第2573 (2021)号决议认识到，需要重建得更好，为身处冲突后局势的平民提供韧性更强的基本服务。各方应共同努力，为和平与恢复采取具体和有意义的步骤。

保护平民是安理会议程上的核心问题之一。安理会应该调动一切可用工具解决平民的疾苦，包括防止对人道主义工作者的袭击和确保人道主义准入。我们继续强调预防冲突和建设和平的至关重要

性。我们认为，区域组织有足够的空间，可在促进预防性外交和建立信任措施方面发挥主导作用。

弗林先生（爱尔兰）（以英语发言）：我感谢法国及时召开这次重要会议。我也谨感谢穆罕默德常务副秘书长、马尔迪尼总干事和格罗让女士提供颇有见地的通报，并欢迎各位部长参加今天的会议。

作为安全理事会成员国，我们负有独特的责任。《联合国宪章》赋予我们维护国际和平与安全的要责。在这方面，我们必须促进国际人道主义法和确保国际人道主义法得到遵守，这将起到保护人道主义空间的作用。今天会上的通报者已经阐述了我们这样做的重要性。我们必须言行一致。

我将着重谈三点意见，它们来自爱尔兰伙伴在当地的第一手经验。我们赞扬他们的工作，钦佩他们的勇气。

第一点涉及实地人道主义行为者的人身安全和保障，以及确保追究严重违反国际人道主义法的行为责任的必要性。人道主义工作者寻求为最需要的民众提供关怀和尊严。他们必须得到尊重和保护。袭击医疗设施和人道主义工作者的行为，如空袭叙利亚北部阿塔里卜医院，以及阿富汗和其他地区的袭击事件是完全不能接受的。

在我国担任安理会理事国的七个月内，爱尔兰始终发声，呼吁追究在冲突期间违反国际人道主义法和侵犯人权行为的罪责。爱尔兰对最近发生的在提格雷的医疗人道主义组织——无国界医师组织的三名人道主义工作人员惨遭杀害感到震惊，常务副秘书长和其他发言者先前也已提到这一事件。我们呼吁展开独立调查，将肇事者绳之以法。

正如今天会上的其他发言者所述，历史告诉我们，如果我们不能追究责任，有罪不罚的风气将从一场冲突蔓延到下一场冲突。我们也知道，妇女和女孩承受不成比例的影响，而且难以伸张正义。然而，很明显，从也门到叙利亚，到刚果民主共和国，我们继续容忍这种有罪不罚的现象。安理会一旦得知发生严重侵权行为，必须努力确保追究责任。

我谨再次重申，爱尔兰支持由法国和德国牵头的人道主义行动呼吁，该呼吁旨在加强对袭击在执行重要工作的医务和人道主义工作者的人的追责。作为一个部队和警察派遣国，爱尔兰认识到，在保护平民包括人道主义工作者方面，联合国维持和平行动发挥着重要的作用。在维持和平特派团准备过渡时，安理会必须与人道主义行为体协调，确保采取明确、以人为本的做法，以保护受冲突影响的平民和人道主义空间。

我的第二点意见涉及在本国工作的人道主义行为者面临的独特挑战。当地的医疗和人道主义工作人员，特别是妇女，往往处于人道主义反应的最前线。今天，我们看到，在全球包括中非共和国、也门和埃塞俄比亚提格雷地区均如此。当地合作伙伴往往为拯救生命面临巨大的压力，并为提供人道主义援助而承担不成比例的风险。

当地行为体了解和熟知其所服务的社区，为他们提供了明显的优势。但与他们的国际同事相比，他们可能面临来自地方当局、社区成员和安全部队的更大压力。在规划所有工作人员的安全保障时，必须考虑到这些更严峻的挑战。绝不能因人道主义快速反应的特权而导致这些人道主义者承担最沉重的风险。此外，必须尽一切努力确保各种往往不合理的官僚限制，如签证延误，不会妨碍扩大国际存在，以应对复杂的紧急状况。

第三点涉及反恐措施可对整体人道主义行动产生的影响。现在人们更多地认识到，这种措施可在多大程度上限制人道主义准入，把提供援助定为刑事犯罪，或限制非政府组织资助在被制裁的个人和实体、包括被指认的恐怖团体控制的地区为人道主义行动筹资的能力。爱尔兰支持努力促进捐助者、监管方、银行和国际非政府组织之间的对话，而从事反恐工作的联合国机构也应与人道主义行为体系统地接触。

安全理事会还可以发挥作用，在联合国反恐和制裁制度中加强对人道主义行为体的保护，做法包括制定指认标准，制裁那些阻碍或危害人道主义活动和行为体的人，并在制裁制度中为人道主义工作提供适当的豁免。所有利益攸关方在人道、中立、公正和独立的人道主义原则基础上达成共识，对于找到解决办法和向前迈进至关重要。

最后，我要重申，爱尔兰支持有原则的人道主义空间、行动和准入的承诺不会动摇。人道主义者可始终依靠我们的支持。

阿巴里先生（尼日尔）（*以法语发言*）：首先，我谨赞扬法国召开本次关于保护人道主义空间的辩论，这证明法国致力于继续把维护对国际人道主义法的遵守摆在安全理事会议事日程之上重。我感谢阿米纳·穆罕默德女士参与我们的工作，并感谢她早些时候传达的重要信息。我还谨感谢罗伯特•马尔蒂尼先生和露西尔•格罗让女士所作出色通报，感谢他们坚定地致力于解决这一重要问题。

我们赞扬冲突地区和其他脆弱环境中的人道主义行为体英勇而无私地努力帮助身处困境的弱势群体，有时因此献出自己的生命。

现在距我们纪念大会第63/139号决议所设8月19日“世界人道主义日”只有一个月时间，各国应重申致力于保护这些在抗击2019冠状病毒病大流行的可怕斗争中备受瞩目的英雄。

在萨赫勒，恐怖团体和其他犯罪分子袭击和平公民，包括受到我国尼日尔欢迎的难民。令人遗憾的是，他们还袭击对这些人施以援手的人道主义工作者。我们将永远铭记2020年8月9日的不幸袭击事件。那次袭击造成技术合作与发展援助机构六名人道主义工作者、他们的尼日尔司机和尼日尔Kouré自然保护区的一名导游死亡。自那次不幸的事件发生后，我国已采取措施防止其重演。我们还必须向秘书长致以崇高的敬意，他始终坚定倡导保护这些重要的、不可或缺的人员。

过去几年来，我们看到，在所有需要履行使命的地区，针对人道主义工作者的重大袭击次数有所增加。针对人道主义组织的暴力不仅危及其工作人员的生命，还扰乱了对面临各种风险的人至关重要的援助物资的运送工作。鉴于这些袭击，加上我们世界面临的冲突性质一直在发生变化，不断出现新型冲突，我们各国必须重新评估人道主义组织的作用，并思考确保包括医务人员在内的人道主义工作者受到保护、享有安全保障的新方法。

请允许我提出一些可以加强对人道空间保护的建议。

首先，尽管正如一位著名作家曾经说过的那样，人道主义是政治以其他方式的延续，但是，必须使围绕人道空间的辩论免于政治化，这一点至关重要。人道主义援助不应被各国用作实现外交政策目标的工具，就像人道主义工作者不能为了应对他们在实地面临的挑战而故意将人道主义援助政治化一样。人道主义行动若要有效，就必须公正、独立和中立。否则，就失去了冲突各方的信任。

第二，我们鼓励各利益攸关方尊重国际人道法，以便创造条件，使人道主义工作者能够有效而安全地开展工作。同样重要的是，所有国家都应在其国内政策中提出保护人道主义工作者的问题。这将使人道主义工作者，特别是对其行动环境更熟悉、更了解的国民，能够接触民众和安全部队。安全部队应向他们提供充分的保护，因为这一保护要素将成为该国强制性承诺的一部分。因此，我们鼓励人道主义行为体根据关于保护工作专业标准的手册和培训材料，与各安全行为体合作。我们必须促进提供保护者与人道主义工作者之间的互补性。这在萨赫勒尤为重要，那里有几个军事行为体，其任务不一定协调一致，有时会妨碍人道应急行动。

我的最后一项建议是，更多地关注单方面制裁对人道主义援助的影响这一非常有争议的问题，以便完全由公正的组织根据国际人道主义法开展的

人道主义活动能够被排除在这些制裁的适用范围之外。

最后，我要请安理会成员思考皮埃尔•居里的话，他说：

“正因为我们没有从真正的人本主义角度来筹划这个世界，我们才被迫将人道主义作为弥补这一重大缺陷的办法。”

戴兵先生（中国）:我感谢法国倡议举办此次会议，感谢勒德里昂外长阁下主持会议。我也感谢阿米纳常务副秘书长、马尔迪尼总干事和格罗让女士所作通报。

当前，新冠肺炎疫情仍在全球肆虐，一些发展中国家粮食安全状况恶化，尤其是冲突地区和国家的经济社会发展面临新的困难，人道需求进一步上升。同时，针对人道工作者的暴力行为屡禁不止，人道问题政治化倾向上升，单边制裁对人道局势的负面影响不断显现。

这些因素复杂交织，使全球人道形势趋于恶化，也严重影响了人道行动效果。国际社会必须坚持和践行真正的多边主义，加大人道投入，加强团结协作，维护人道空间安全畅通。

保护人道空间，重点是保障人道工作者人身安全。秘书长报告指出，2020年，在19个受武装冲突影响的国家，有99名人道工作者遇难。人道工作者一边济困施救，一边却面临生命安全风险，这样的情况不应该继续。要推动冲突各方切实遵守国际人道法，避免任何针对人道工作者的暴力行为。

受援国政府必须承担起维护人道空间的首要职责。联合国和其他国际机构要加强协调合作，帮助相关国家完善保护人道空间的制度，增强保护人道空间的能力。

保护人道空间，必须遏制人道问题政治化倾向。人道救援要遵守公正、中立、客观和独立原则，保持人道主义性质，绝不能成为地缘竞争和政治操弄的工具。人道行动要遵守《联合国宪章》、联大46/182号决议和国际人道法授权，尊重受援国主权、独立、领土完整和国家统一，遵守受援国当地法律和社会良俗，不干涉受援国内政。只有这样才能从根本上得到受援国的支持和配合，才能更有效地保护人道空间。

保护人道空间，应该尽快取消单边制裁措施。非法单边制裁导致当事国无法获取必要人道物资，扰乱这些国家的经济社会秩序，阻碍人道工作者履职尽责，干扰人道行动的正常开展。所谓的人道豁免在执行中往往难以奏效。国际社会应共同敦促有关国家立即解除单边制裁，消除负面影响，为国际人道行动创造良好条件。

人道空间受到侵犯归根到底是武装冲突种下的恶果，解决之道也必须着眼冲突根源问题，开展系统性治理。实践证明，可持续发展是打破极端贫困、族群矛盾、暴力冲突之间恶性循环的正确途径，是实现长期稳定和持久和平的关键一招。各国必须着眼长远，更加有效地落实《2030年可持续发展议程》，把消除贫困作为首要任务。国际社会要坚持不懈通过政治对话、斡旋、谈判等方式，预防及和平解决冲突，同时加大对冲突国家的发展援助，帮助其尽早实现更具包容性、可持续的发展。

金女士（圣文森特和格林纳丁斯）(*以英语发言*)：我们赞扬各国外交部长与会，并感谢通报者的发言。

自冠状病毒疫情爆发以来，针对人道主义工作者的袭击事件以及维持运送援助物资的基础设施需求量急剧增加。受冲突影响的国家和区域的动荡局势不断加剧并扩展，还导致对人道主义援助的需求急剧增加。鉴于多重危机对平民人口造成不利影响、流离失所人数增加以及针对人道主义工作者的暴力行为加剧，我们共同倡导维护和扩大人道主义准入机会。

人道主义事务协调厅估计，2021年全球超过2.35亿人需要人道主义援助。在冲突环境中，由于卫生危机、经济萎缩加上与气候有关的安全风险的

综合影响，去年不稳定状况普遍加剧。伴随着人道主义状况的迅速恶化，针对人道主义工作者的致命和非致命暴力事件也在增加，其中绝大多数是针对本国工作人员的。

我们在紧急寻求改善人道主义工作者的安全，保护并增加人道主义空间，以满足受影响国家和地区平民日益增长的需求，在此之际，圣文森特和格林纳丁斯提出以下建议。

在与各种分散的非国家武装团体协商人道主义准入方面，人道主义工作者具有深刻的见解和丰富的经验，他们指出，道义和法律义务根本不足以确保国际人道主义法得到遵守。实际上，谈判准入并没有一刀切的办法。必须根据具体情况，作出务实的安排。无论是与冲突各方开展多机构谈判，还是达成比较正式的和平协议，原则、议定书和实地规则都必须通过集体对话而产生。

第二，国家反恐立法和政策必须避免将人道主义组织和工作人员采取的关键行动定为刑事犯罪。同样，安全理事会各项决议规定的制裁和反恐措施不得限制人道主义工作者开展救济工作的能力。事实上，更有必要系统地监测和报告制裁制度对人道主义行动的影响。秘书处可以努力使报告制度化。在建立和延长所有制裁制度之前，应先进行人道主义影响和风险评估。

我们还要补充指出，尽管国家一级存在能力方面的挑战，但必须支持各国根据第2175(2014)号和第2286(2016)号决议，努力改进问责机制，结束暴力侵害平民和人道主义工作者行为不受惩罚的现象。

必须提供足够的资源来保护人道主义空间。这包括确保为保护平民和人道主义工作者安全的努力提供可持续的资金。人道主义组织必须能获得资金，以支持背景分析、谈判技能和改进通信设备方面的培训。捐助方应确保其供资协定为适当和持续的风险评估和管理提供可能，以此作为确保人道主义工作者安全的手段。

除此之外，我还必须强调，人道主义援助本身绝不是目的。同样，人道主义援助也不应被用作远距离强加外交政策目标的工具。在提供人道主义援助的整个过程中，我们必须尊重国家的主权和领土完整。

最后，我要强调我们大家对人道主义工作者的感激之情。他们日益成为向遭受性暴力的妇女和儿童提供心理社会支助，为处于饥饿边缘的平民提供关键的食物和饮水，为更多的流离失所者提供保健服务的唯一来源。我们哀悼在为平民服务中丧生的人，并呼吁释放被绑架的人员。为了纪念他们和他们的牺牲，我们有着巨大的责任，必须采取果断行动，保护和支持在冲突环境中提供关键救济的所有人。

库兹明先生(俄罗斯联邦)(*以俄语发言*)：部长先生，我很高兴欢迎你担任安全理事会主席。我要感谢常务副秘书长穆罕默德女士、红十字国际委员会总干事马尔迪尼先生和Grosjean女士所作的内容翔实和实质性的通报。

今天讨论的主题确实是多方面的。我们当然谴责针对人道主义工作者的非法行动，并主张在东道国政府同意的情况下，让他们不受阻碍地获得人道主义准入。时间往往是减轻痛苦和拯救生命的人道主义努力取得成功的关键。然而，我们最近看到，一些受武装冲突影响最严重的国家出现了一种危险的趋势，有人指责受影响国家的政府蓄意阻挠人道主义准入。许多捐助方不作解释，也无意去了解正在发生的事情，却认为他们有权向主权国家发号施令，并以调查相威胁。我们提醒我们的同事，所有人道主义活动都必须严格遵守大会第46/182号决议附件所载的人道主义援助指导原则。一项关键原则是相关国家同意提供援助，并随后与该国协调在人道主义行动框架内采取的每一步骤。这是人道主义工作的安全、中立和公正的基础。

在这方面，我注意到，有人在联合国积极倡导一种概念，即所谓的人道主义空间，这产生了许多

问题。其核心和隐藏在雄辩口号背后的本质是一种愿望，即在商定和开展工作时，给予人道主义工作者某种豁免权。实际上，这可能导致在发起和管理人道主义援助时无视主权。这完全有悖于上述大会第46/182号决议的原则。

恐怖分子及其同伙控制的领土上的人道主义局势特别令人关切。在这些领土上保护人道主义工作者的任务已经变得相当困难。通常，武装分子公然蔑视国际人道主义法的准则，基本上也蔑视人类行为的原则和规则。只有作出共同努力，才能打击恐怖主义。

为了做到这一点，我们必须拒绝双重标准，停止从政治上或通过术语为那些宣扬极端主义和恐怖主义信条的人开脱罪责。

在武装冲突地区畅通无阻地提供人道主义援助的重要性是毋庸置疑的。与此同时，为人道主义组织和医务人员的工作创造有利条件这一目标本身不应被用作各国未能履行反恐义务的借口。医疗和人道主义组织直接或间接支持恐怖分子，从而破坏国际反恐努力，这是不可接受的。在这方面，第2462(2019)号决议仍然具有现实意义，该决议规定，各国在执行相关措施时，应只考虑公正和严格按照国际人道主义法要求开展的人道主义活动。

我们推动追究国际法所规定各种罪行的责任。不幸的是，安全理事会将局势提交国际刑事法院的实验归于失败。设立特设法庭的做法也是如此。在此背景下，一些国家试图根据普遍刑事管辖权的概念在其领土上起诉嫌疑人。我们一直对这个概念的广泛使用持非常谨慎的态度，因为经验表明，这个概念可能会被滥用。正因为如此，联合国就这一问题进行了长时间的讨论，结果徒劳无益，没有达成共识的希望。

在这种情况下，我们认为，消除有罪不罚现象的主要作用应由所称侵犯行为发生所在地的国家司法系统承担，并应根据罪行的严重程度起诉被告。

结束制裁和封锁的恶行是克服人道主义危机的关键。不幸的是，越来越多地使用出于政治动机的单边制裁已成为现代现实。这种恶意做法，特别是使用各种次级限制，包括域外限制，侵犯了国家主权，干涉了它们的内政。使用单边制裁，通过经济扼杀或在各国煽动政治动荡来推翻所谓的不受欢迎的政权，尤其应受到谴责。这些行动显示了一种过时的集团思维，导致蓄意在国际关系中造成纯粹对抗性的可能。制裁与国际合作原则不相称，即便是在确实需要而且各方确实希望共同努力应对当代挑战的情况下也不必要地约束国际合作。

尤尔女士（挪威）(*以英语发言*)：主席先生，我感谢你组织本次重要会议，并感谢通报者所作的介绍。我们也欢迎常务副秘书长、各位外长和其他高级别代表与会。

国际人道主义法是明确的-人道主义援助人员和设施永远不应该成为攻击目标。然而，我们看到，针对人道主义工作人员、他们的活动和他们的空间而实施的暴力行为普遍存在，而且还在不断增加，这是不可接受的。

保护平民，包括有效保护人道主义人员和资产，必须是冲突各方的优先事项。在人道主义组织谈判和确保人道主义准入时，坚持人道主义原则是关键，决不能非法拒绝或阻挠人道主义准入。我们知道，拒绝人道主义准入影响到武装冲突中最脆弱的群体，特别是儿童。至关重要的是，人道主义组织应能安全地执行其救生任务，不受干涉或政治化。反之，我们都看到了致命的后果。

安全理事会刚刚一致通过了第2585(2021)号决议，以确保向受叙利亚冲突影响的一些最脆弱的人提供人道主义援助。跨境人道主义援助仍然是数百万人的生命线。人道主义行为体与当地社区和当局接触，每天都会就准入问题进行谈判。这种前线谈判很复杂，最好由人道主义组织自己来谈。社区接受固然重要，但不足以确保援助人员的安全。人道主义工作者必须能够与冲突各方，包括非国家武装

团体直接接触。这就是为什么捐助者和高级人道主义代表需要定期、一贯地开展高级别接触外交，而且必须与实地组织协调。

对卫生保健和人道主义人员的持续攻击是令人担忧的趋势，我们必须予以解决，包括为此开展有效的数据收集、监测和传播。这就是为什么我们支持世界卫生组织的监测系统，对针对医疗保健的攻击进行监测，以此来更好地了解攻击的背景和动态。挪威还支持将重点放在加强对非政府组织的保护上，包括通过国际非政府组织安全组织（International NGO Safety Organisation）的冲突和人道主义数据中心项目来加强保护，该项目使非政府组织能够分享至关重要但前所未有的数据。我们必须利用这些数据制定更好的应对措施，我们必须合作并分享最佳做法。我们也在为此采取国内措施。

根据挪威刑法，所有以医疗和保健人员、设施、材料、单位或车辆为攻击目标的行为都构成战争罪，我们鼓励所有行为体探索国内和全球措施，以加强对国际人道主义法的遵守和对平民的保护，包括对人道主义工作者的保护。

当人道主义工作者受到攻击时，得到保护和援助的人就会减少。要扭转这一趋势，必须追责。必须彻底、公正、有效地调查对违反国际人道主义法行为的指控。同样，必须通过可信的国家或国际刑事司法机制确保追究侵犯行为的责任。在这方面，我们强调，国际刑事法院的使命和任务今天一如既往依然至关重要。

我现在要谈谈反恐措施和制裁，它们是应对国际和平与安全面临的各种威胁的重要工具。针对违反国际人道主义法的人的制裁可以起到威慑作用，有助于维护人道主义空间。然而，人道主义工作人员对反恐措施和制裁的意外负面影响提出的关切必须得到考虑。法律框架应包括必要的保障和豁免，以确保制裁和反恐措施不会妨碍人道主义组织按照其人道主义任务和国际人道主义法开展业务的能力。

在这方面，挪威欢迎最近通过的关于刚果民主共和国的制裁制度的第2582(2021)号决议。我们希望加强的案文能够转化为对实地人道主义工作人员急需的保护。

实地的切实改善需要持续的行动和承诺。我们鼓励所有国家增加对有原则的人道主义行动和维护人道主义空间的财政和政治支持。

中午12时10分散会。